

RES-PUBLICA

*Revista Lusófona
de Ciência Política
e Relações Internacionais
2005, 1, 9-13*

O Tratado Constitucional e o Futuro da UE

Fernando Pereira Marques*

Em 1 de Maio de 2004 dez novos países integraram de pleno direito a União Europeia (UE). Depois de séculos de divisões provocadas pelos avatares da História, a maior parte da Europa encontra-se reunida em torno de bases comuns de entendimento. Como encarar este acontecimento e quais as suas consequências?

Para quem partilhe o projecto que de Saint Simon a Victor Hugo ou a Jean Monnet, vários visionários tinham ousado formular, de uma Europa dos povos, coexistindo em paz e partilhando valores comuns, na sua diversidade de identidades nacionais e culturais, deu-se, sem dúvida, um passo histórico e decisivo. Todavia, a constatação de tal facto, se se quiser ir além das meras expressões sentimentais e de circunstância, ou da demagogia retórica, não deverá impedir uma reflexão lúcida sobre as fragilidades, os problemas e as contradições da fase actual do processo de alargamento e de integração europeia.

As dificuldades surgem quando se trata de concretizar esse projecto, no plano das instituições e das políticas, de forma a ultrapassar a sua formulação genérica e a consensualizá-lo. E se elas já aconteciam a quinze, é fácil prever que ainda será mais complicado a vinte e cinco, ou seja, quando

*Universidade Lusófona de Humanidades
e Tecnologias

estão em causa outros tantos governos, 188 regiões, 450 milhões de cidadãos e vinte línguas oficiais. É verdade que teria sido difícil convencer a maioria dos países candidatos à entrada na UE a aceitar um período mais longo e porventura faseado de alargamento. Mas esta constatação pragmática, não impede que nos interroguemos sobre se o alargamento, tal como se processou, não terá como resultado dificultar e adiar o aprofundamento.

Claro que a impor-se uma visão negociasta e economicista as coisas tornar-se-ão mais fáceis: são enormes as potencialidades de um mercado desta dimensão e se se permitir que se atropela a dimensão social do projecto, as economias e os grupos empresariais mais poderosos, com a entrada destes novos países, poderão, inclusive, usufruir das vantagens de uma oferta de mão-de-obra qualificada e simultaneamente mal remunerada. Mais difícil será prosseguir objectivos que, além dos valores associados à justiça social, visem o reforço das políticas externa, de segurança e de defesa comuns, a consolidação institucional, a defesa dos direitos e a participação legitimadora e democrática dos cidadãos.

Neste contexto, no que se refere ao envolvimento das populações, é deveras significativo e ilustrativo das fragilidades do processo de construção europeia, que não obstante esta nova etapa e os seus desafios, as eleições para o Parlamento Europeu de Junho tenham sido marcadas por elevadíssimas taxas de abstenção. Pior ainda: paradoxalmente essas percentagens, regra geral, ultrapassaram a média dos quinze (57,4%) nos países do alargamento, particularmente na Polónia (78,8%), Eslováquia (80%), República Checa (72,1%), Estónia (73,1%). Por outro lado, as campanhas dos partidos incidiram essencialmente sobre as questões nacionais – em Portugal isto foi flagrante – e os eleitores que votaram fizeram-no em função dessas mesmas questões, normalmente

penalizando os respectivos governos. Refira-se também, nesta ordem de ideias, o crescimento das representações parlamentares eurocépticas, quando não claramente populistas, nacionalistas e antieuropeias: paradigmático o êxito do Partido para a Independência do Reino Unido (UKIP) que obteve cerca de 17% dos votos, ficando a uns cinco pontos dos trabalhistas (22,31%), por sua vez ultrapassados pelos conservadores. Mas idêntico fenómeno se observou em mais países; na Suécia a Junilistan (Lista de Junho), dita “soberanista”, obteve 14, 40% (24,70% para os sociais-democratas no poder), e na Áustria uma lista criada em torno de um dissidente socialista (Hans-Peter Martin), eurodeputado cuja campanha assentou na denúncia de fraudes – ou assim consideradas - praticadas no Parlamento Europeu (PE), ultrapassou os 14%.

Perante estes dados contraditórios e preocupantes (não nos esqueçamos da euforia que há tempos atrás marcara as consultas populares realizadas sobre a adesão nos novos Estados membros), qual o significado e a importância real da Constituição ou Tratado Constitucional aprovado, a muito custo, no Conselho Europeu realizado em Bruxelas dias depois dos escrutínios, ainda nesse mesmo mês de Junho? Refira-se que o documento saído desta cimeira ainda terá de ser ratificado pelos parlamentos nacionais e nalguns casos submetido a referendo, como deverá acontecer em Portugal e, no momento em que escrevo, pelo menos em mais seis países (França, Espanha, Grã-Bretanha, Dinamarca, Luxemburgo e Irlanda), esperando-se ainda que outros façam o mesmo (Países-Baixos, Bélgica, Polónia e Letónia).

A proposta de Constituição ou Tratado Constitucional foi elaborada por uma Convenção que reuniu de Fevereiro de 2002 a Julho de 2003, constituída por membros do Parlamento Europeu, dos parlamentos nacionais e dos governos dos vinte e cinco países que actualmente integram a União,

assim como por representantes da Comissão Europeia, entre outros. Num primeiro Conselho Europeu, realizado em Dezembro de 2003 para a debater, não foi possível chegar a uma base mínima de entendimento devido à posição de intransigência de países como a Espanha – então ainda de José Maria Aznar- e a Polónia, particularmente devido aos critérios de repartição do poder e de votação, estes países não querendo abdicar do que se estatuíra anteriormente em Nice, que reforçava o seu peso respectivo.

O projecto saído da Convenção já constituía um texto extremamente complexo, reflexo da procura do entendimento possível, com passagens obscuras e por vezes susceptíveis de leituras diversas, como acontecia, por exemplo, com a redacção do Artigo I-20 referente ao Conselho Europeu, particularmente no que se refere à § 4 que instaura o princípio do consenso na tomada de decisões. Ou ainda no que concerne ao Direito da União (Artigo I-10) e ao primado do mesmo sobre o Direito dos Estados membros, princípio constante já na jurisprudência do Tribunal de Justiça, mas cuja redacção teve de contemplar as reservas manifestadas em particular pelos representantes britânicos.

O acordo saído da Cimeira de Junho acabaria por conduzir a um resultado em muitos aspectos mais recuado. É o caso no que se refere ao poder de veto, que se manterá como regra em relação a várias matérias como a política externa e de segurança comum (PESC), a fiscalidade, os recursos financeiros da UE, a protecção social – por exemplo não se abordou claramente a questão do *dumping* - e o ambiente. Mas quais são os resultados mais significativos atingidos? Destacaremos os seguintes:

1- Uma maior simplificação e unificação de procedimentos, ao fundirem-se os diversos tratados e ao desaparecerem os três pilares (PESC, Justiça, Negócios Internos), assim como a distinção jurídica entre a União Europeia e a Comunidade Europeia.

2- Definiram-se e clarificaram-se objectivos da União, tanto no que concerne ao modelo de desenvolvimento como aos valores civilizacionais.

3- A Carta dos Direitos Fundamentais tornou-se parte integrante da Constituição e, neste domínio dos direitos humanos, é ainda de assinalar que a União se comprometeu – enquanto entidade jurídica – a aderir à Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, do Conselho da Europa.

4- Instituiu-se uma maior precisão quanto à repartição de competências entre as matérias atinentes à União e aos Estados membros, assim como clarificaram-se os instrumentos jurídicos. Passará a haver actos legislativos, leis directamente aplicáveis aos Estados membros, leis-quadro a serem transpostas para o direito nacional de cada país e actos não-legislativos (regulamentos, decisões, recomendações, pareceres).

5- A Europa da Defesa é reconhecida, com a inclusão de uma cláusula de solidariedade e a criação de uma Agência do Armamento, prevendo-se a possibilidade de instaurar uma cooperação estruturada entre os Estados que pretendam subscrever uma cláusula de defesa mútua.

6- Mantém-se a unanimidade no que se refere aos acordos que possam pôr em causa a diversidade cultural, entre outras matérias, mas aumentaram para cerca de duas dezenas os domínios onde no Conselho as decisões passarão a exigir só maioria qualificada.

7- O cálculo da maioria qualificada, um dos temas sensíveis, passará a assentar num sistema de dupla maioria de Estados (55%) e da população (65%) o que, na sua complexidade, torna as decisões mais fáceis e mais transparentes.

8- O Conselho Europeu (órgão onde têm assento os chefes de Estado ou de Governo) torna-se uma instituição, possuindo identidade jurídica, a exemplo do PE, do Conselho de Ministros e da Comissão,

com um presidente eleito por maioria qualificada, para um mandato de dois anos e meio. Acabam, assim, as presidências rotativas semestrais. Os conselhos sectoriais terão presidências tripartidas por períodos de 18 meses, com excepção do Conselho dos Negócios Estrangeiros.

9 – Este último Conselho será presidido pelo Ministro Europeu dos Negócios Estrangeiros que substituirá o actual “senhor PESC”, será um dos vice-presidentes da Comissão Europeia, mas responderá também perante o Conselho de Ministros Europeu.

10 – A primeira Comissão nomeada após a entrada em vigor da Constituição terá ainda um comissário por Estado membro, mas a segunda já terá um número reduzido de comissários (dois terços dos Estados membros), escolhidos segundo um princípio de rotatividade. Quanto ao seu Presidente passará a ser eleito pelo PE, mediante proposta – por maioria qualificada – do Conselho Europeu e terá poderes reforçados em relação ao que se passa actualmente.

11 – O PE também terá poderes reforçados no domínio orçamental e da co-decisão, ou seja, segundo o Artigo 33, as leis e leis-quadros são adoptadas por proposta da Comissão, em conjunto com o PE e o Conselho de Ministros, mas se estas duas instituições não chegarem a um acordo, o acto não é adoptado. Ou seja, os eurodeputados ficam em pé de igualdade em relação aos governos no processo legislativo, o que já acontecia nalguns domínios, mas agora passará a ser o procedimento legislativo ordinário.

Considerados estes aspectos, é inegável que se avançou no processo de construção europeia, não obstante o facto de se tratar de um texto de compromisso, com tudo o que daí advém. Nomeadamente o que já se referiu sobre a ambiguidade ou complexidade de certas formulações. Entre outras objecções pertinentes, sublinhe-se a

de na Constituição se consignar, sobretudo na componente económica e social, um modelo liberal que não é consensual para todas as famílias ideológicas. Mas poderia ser de outro modo?

A questão de fundo que agora se põe é o da relação desta Constituição com os diversos povos que é suposto nela se reconhecerem. Em primeiro lugar podemos interrogarmo-nos se se trata verdadeiramente de uma Constituição. Desde logo pela sua génese. Não há Constituição democrática sem que o poder constituinte do qual emanou tenha sido democraticamente legitimado. Ora sabe-se que a Convenção não sofreu essa legitimação de forma directa, não foi eleita pelos cidadãos dos diversos países membros. Donde a importância que terá a realização de referendos, o que já se sabe não acontecerá em todos os países.

Mas mesmo que isso acontecesse de forma generalizada, não se resolveriam todos os problemas. E até outros são suscitados, como o de se saber quais deverão ser as consequências para os países onde os respectivos eleitorados votem maioritariamente contra a Constituição. Numa declaração anexa os vinte-cinco explicitam que “se após um prazo de dois anos a contar da assinatura do tratado estabelecendo a Constituição, quatro quintos dos Estados membros ratificaram o referido tratado e um ou mais Estados membros tiveram dificuldade em proceder a essa ratificação, o Conselho Europeu ocupar-se-á do assunto.” No entanto, não se diz o que acontecerá numa situação dessas, sobretudo se se tratar de um grande país como a Grã-Bretanha, a Itália, ou a França. Ou até de outro dos fundadores como a Alemanha, cujo chanceler, Schröder, defendeu que deveriam sair da União o ou os países que não ratifiquem o Tratado.

Na verdade, o texto extenso, multifacetado, frequentemente ambíguo e de estrutura complexa, não é de molde a facilitar a assimilação e a compreensão pelo comum dos cidadãos. O que

inclusive levanta também a questão – para a qual já alertou o Comissário António Vitorino – da própria formulação da pergunta a referendar - onde haja referendos - , devendo os governos – em qualquer circunstância - proceder a uma acção efectiva e eficaz de sensibilização e informação.

Quem se coloque numa perspectiva de futuro, portanto de defesa e aprofundamento do processo de construção europeia, terá de convir na importância deste Tratado Constitucional. Como vimos, nele se clarificam os contornos institucionais e funcionais de uma UE alargada, definem-se os fundamentos políticos e os valores desta vasta comunidade de povos, criam-se as condições para uma maior convergência de políticas em sectores fundamentais, lançam-se as bases para que a dita União seja mais do que um mercado e se torne uma força efectiva e actuante na cena internacional, inclusive no que concerne à defesa e à segurança.

Todavia, o referido Tratado é importante mas não suficiente, pois para que o fundamental do que nele está formulado se torne realidade política, social e cultural, torna-se indispensável a criação de uma consciência europeísta, de uma vontade europeísta partilhada pelos povos. Repare-se que não falei em *identidade europeia*, noção susceptível de provocar muitos mal entendidos. Com efeito, seria estultícia contraproducente pretender apagar de forma voluntarista e administrativa a diversidade de Estados, tentar esbater a multiplicidade de nacionalidades e culturas que constituem a Europa. Pelo que importa, simultaneamente, ser ousado e prudente, associando a cada etapa – como esta que vivemos - , um trabalho paciente e efectivo visando a formação dessa consciência e vontade europeístas.

Os Estados e os seus governos precisam de uma longa aprendizagem de coabitação e de cooperação até que seja possível criar o equilíbrio funcional necessário, não obstante a diversidade de dimensões, riqueza e poderio. Ou seja, e por exemplo, como o

recente acórdão (Julho 2004) do Tribunal de Justiça lembrou, os constrangimentos e as sanções previstas no pacto de estabilidade, no que se refere ao défice, tanto devem ser válidas para os pequenos países, como Portugal, como para os grandes, seja a Alemanha ou a França. Princípio geral democrático da igualdade face à lei que nesta matéria, como noutras, não pode nem deve ser subvertido. Ou então que se alterem as regras.

Esta superação dos egoísmos nacionais e do estabelecimento de bases efectivas de convergência de interesses e de uma redução auto-aceite da soberania inerente aos Estados-Nação, necessita da participação dos parlamentos nacionais, mas muito particularmente do envolvimento e da adesão dos respectivos povos. Os resultados das eleições para o PE demonstraram que, mesmo em países recentemente membros da UE, a ideia de Europa unida é superficial, é sobretudo económica, vagamente cultural, direi mesmo e até certo ponto instrumental, portanto ainda não assumida como um grande projecto estratégico com consequências globais. Neste sentido, para construir a tal consciência europeísta, torna-se necessário cimentá-la politicamente. Eis uma tarefa na qual também deverão ter um papel fundamental os partidos europeus. No entanto, estes últimos, já formalmente reconhecidos e referidos no Artigo I-44, ainda são sobretudo federações de partidos nacionais reunidos com vista, prioritariamente, à definição das relações de forças no PE e noutras instâncias. Mas deveriam – deverão - tornar-se, cada vez mais, agentes eficazes dessa consciência política europeísta. Desde já neste período longo de nunca menos de dois anos a decorrer até que se clarifique o futuro do Tratado Constitucional e, consequentemente, o futuro da própria União Europeia.